



Marzo 2010

LA NECESIDAD DE FORMACIÓN DE GERENTES PÚBLICOS MUNICIPALES

Jorge Martín Cordero Torres

Profesor-investigador de la carrera en Administración Pública de la Universidad del Istmo campus Ixtepec, en el estado de Oaxaca, México

j_cordero@bianni.unistmo.edu.mx

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Cordero Torres, J.M.: *La necesidad de formación de gerentes públicos municipales*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, marzo 2010. www.eumed.net/rev/cccss/07/jmct2.htm

Resumen:

El municipio mexicano es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la república. Se le ha considerado esencialmente prestador de servicios, es el nivel de gobierno que está más cerca de los ciudadanos y estos demandan servicios eficientes y efectivos. Se describe las normas, estructura, funciones y se trata de demostrar la necesidad de formación de gerentes públicos, distinguiendo los funcionarios de las autoridades, para que a los segundos se les impida ejercer funciones correspondientes a la administración pública; asimismo, se sugiere el establecimiento de un modelo de servicio civil de carrera que fortalezca las capacidades de los servidores públicos para proporcionar servicios eficientes, eficaces y de calidad.

Palabras clave: Formación, gerentes públicos municipales, servicios públicos, municipio, ayuntamiento, administración pública municipal.

Summary:

The Mexican town is the basis of territorial division and political and administrative organization of states of the republic. It has been widely regarded service provider, is the level of government that is closest to the citizens and these require efficient and effective services. It describes the rules, structure, functions and tries to demonstrate the need for training of public managers,

distinguishing between the officials of the authorities, so that the latter are prevented from exercising the functions of public administration also suggests the establishment a model of civil service to strengthen the capacities of public servants to provide efficient, effective and high quality.

Key words: Training, local public managers, utilities, county, municipality, municipal public administration.

1. Introducción

Desde que nacemos y durante el transcurso de nuestras vidas estamos en contacto con la administración pública, y es la administración pública municipal quien esta más cerca de nosotros, los ciudadanos. Es el municipio la base de la división territorial y de la organización política de los estados que integran la república mexicana.

Es una responsabilidad municipal la prestación de ciertos servicios públicos, además que se ha considerado al municipio esencialmente como prestador de servicios, y en función de esta consideración tienen la facultad de regular la prestación de los mismos.

Esta área de la actividad municipal en algunos municipios a alcanzado un grado de especialización y eficacia y en otros no se ha logrado a cubrir ni los mínimos que demanda la sociedad. En algunos municipios, como es nuestro caso, su control esta en manos de los regidores.

A partir de la descripción de las normas, estructuras, funciones y del enfoque de la gerencia pública, el presente trabajo pretende reflexionar sobre la necesidad de formación de gerentes públicos municipales y sobre la pertinencia de cambios en normas constitucionales locales, para separar la actividad política de la administrativa que ejercen algunas autoridades; permitiendo el ingreso y la permanencia de funcionarios públicos con capacidades que permitan prestar los servicios públicos de manera eficaz, eficiente y de calidad. Estableciendo una estructura administrativas capaz de satisfacer las necesidades de la población.

2. Desarrollo

2.1 Antecedentes

El municipio es una instancia política y administrativa del Estado mexicano, está sujeto a la normatividad jurídica del mismo, podemos señalar que el marco jurídico del municipio está formado por¹:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- La Ley Municipal para el Estado de Oaxaca.
- La Ley de Hacienda del Estado.
- La Ley de Hacienda Municipal.
- Otras leyes de aplicación municipal.
- Los reglamentos municipales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 115, que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la República, asimismo, señala sus características básicas y le otorga facultades y atribuciones para los diferentes aspectos de su administración (Congreso de la Unión, 2001).

Las características básicas del municipio de acuerdo a la Constitución, son: libertad política, entendida ésta como la facultad para elegir a sus autoridades o representantes en el marco de las leyes electorales; libertad de administración, la libertad de administrarse como mejor le convenga para el ejercicio y acción local; y personalidad jurídica, entendida como la capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones y manejar su patrimonio conforme a las leyes. Tiene además, tres elementos básicos, la población, territorio y gobierno.

Por lo que respecta a las atribuciones y funciones que la Constitución determina para el municipio, abordaremos las que se refiere a los servicios públicos.

El artículo 115 de la Constitución general, en la fracción III, señala como servicios públicos de responsabilidad municipal los siguientes: agua potable y alcantarillado, alumbrado público,

limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como aquellos que la Legislatura local determine de acuerdo a las condiciones territoriales y socioeconómicas, y a la capacidad administrativa y financiera del municipio (ibídem.).

Sobre este aspecto, la fracción X del mismo artículo, señala que la federación y los estados podrán convenir por parte de éstos el ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo requiera. Los estados, por su parte, están facultados para celebrar esos convenios con sus municipios a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones antes señaladas.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en su artículo 113, fracción III, ha establecido las facultades y atribuciones de los municipios, para prestar los siguientes servicios públicos:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito; así como protección civil (H. Congreso del Estado, 2008).

El mismo artículo agrega que los municipios del Estado de Oaxaca, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponda. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, cada Ayuntamiento deberá de contar con la aprobación de la Legislatura del Estado. Asimismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguno de ellos o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio (Ibídem.).

¿Coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de los servicios públicos?, cabe mencionar que el Estado de Oaxaca tiene 570 municipios, muchos de ellos con deficiencia en la prestación de los servicios públicos², aunado a la falta de recursos y a la capacidad administrativa de los gobiernos locales. La coordinación y/o asociación de los Ayuntamientos sería una forma recomendable de darle solución a este problema.

Definición de servicio público. Es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público³.

Dentro de la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos (H. Congreso del Estado, 2003) , es importante tomar en cuenta que las autoridades municipales son las responsables de emitir las normas que regulen tanto la propia organización administrativa municipal como el funcionamiento de los servicios públicos que preste el Ayuntamiento, así como las condiciones administrativas, fiscales y de seguridad bajo las cuales los particulares realizan sus actividades productivas, de servicios, recreación y cultura.

En función de estas consideraciones, los Ayuntamientos pueden expedir los reglamentos de carácter municipal que sean necesarios, dependiendo del tipo de municipio y del grado de complejidad que presenten las actividades propias de la administración y las de los particulares, ya sean en forma individual o colectiva.

Se tiene así que los reglamentos municipales pueden ser:

- Los que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del ayuntamiento.
- Los que establecen y regulan la organización administrativa del municipio.
- Los que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos.
- Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo normal de la comunidad⁴.

Son ejemplos de reglamentos internos, el reglamento del Ayuntamiento y el reglamento de administración. Son ejemplos de reglamentos sobre servicios públicos, los referentes al alumbrado público, agua potable y alcantarillado, panteones, mercados, limpia, rastro y seguridad pública. Son ejemplos de reglamentos de actividades privadas los referentes a salas de belleza, tintorerías, de espectáculos y de diversiones públicas, entre otros.

El municipio mexicano ha sido en esencia un prestador de servicios públicos; esta área de la actividad municipal ha alcanzado en algunos municipios un alto grado de especialización y eficacia. Sin embargo, la gran mayoría de nuestros municipios oaxaqueños⁵ no cuentan con las capacidades suficientes para ofrecer los servicios públicos mínimos que demanda su población.

Por lo tanto, el área de servicios públicos municipales adquiere mayor relevancia como consecuencia de la asignación de estas responsabilidades a nivel constitucional, pero aún más importante la reglamentación para que cada servicio se enmarque en la realidad que cada municipio presenta y en la disponibilidad efectiva de cada Ayuntamiento para administrar los servicios públicos que preste.

Son elementos condicionantes de los servicios públicos⁶.

- Adecuación. Que los servicios tienen que ser prestados en forma adecuada en calidad y cantidad a las necesidades que se pretenden satisfacer, así como a las condiciones económicas y sociales de la comunidad que se intenta servir.
- Permanencia. Que los servicios tienen que ser prestados en forma constante y permanente.
- Igualdad. Que no se debe privar a nadie del goce de un servicio, siempre y cuando haya cubierto los requisitos necesarios para hacer uso de él.

Para efecto de operar y mantener los servicios públicos, la mayor parte de los Ayuntamientos cuentan en su estructura administrativa con un órgano encargado de planear, vigilar y controlar su funcionamiento, ese órgano puede recibir el nombre de dirección, departamento u oficina de servicios públicos. En el caso de municipios con grandes poblaciones, existen órganos encargados de servicios muy específicos, como son los departamentos de mercados, direcciones de agua potable y alcantarillado. Al contrario, en municipios rurales no se prestan todos los servicios, su control está en manos del presidente municipal, de los regidores o de una sola persona encargada de esta función.

La administración de los servicios en la mayor parte de los municipios se lleva a cabo a través de las formas siguientes:

- Por administración directa. Cuando el ayuntamiento se hace cargo de la operación, mantenimiento y explotación de un servicio público.
- Por colaboración. Cuando intervienen los particulares u otros organismos públicos o privados, conjuntamente con el ayuntamiento, ya sea en forma temporal o permanente, en la operación, mantenimiento o explotación de un servicio público.
- Por concesión. Cuando el ayuntamiento concede a un particular el derecho de manejar, explotar y aprovechar bienes de dominio municipal para prestar un servicio público.
- Convenio Estado-Municipio. Cuando los ayuntamientos celebran convenios con el gobierno del estado para llevar a cabo el establecimiento y prestación de los servicios públicos.
- Asociación intermunicipal. Consiste en la unión de dos o más municipios para la prestación de algún servicio público (H. Congreso del Estado, 2003).

Para la mayoría de los municipios del estado de Oaxaca la primera forma de administración es la que prevalece.

Por lo que se refiere a la coordinación y asociación entre dos o más municipios, puedo señalar que esta forma está prevista para aquellos casos de municipios que por su estrecha cercanía geográfica, situación de la mayoría de los municipios de Oaxaca, enfrentan problemas comunes en materia de infraestructura y equipo de servicio público, dando la oportunidad de aprovechar los recursos materiales, humanos y financieros disponibles en forma complementaria⁷. Nada más por mencionar algunos municipios cercanos geográficamente, como el caso de Chihuitán, Ciudad. Ixtepec, Ixtaltepec y El Espinal todos éstos en la región del istmo oaxaqueño.

Un aspecto muy importante de la prestación de los servicios públicos es su financiamiento. Esto obliga a considerar que algunos de los servicios representan fuentes de ingresos para la hacienda municipal, mientras que otros significan únicamente gastos, porque sus costos de operación y mantenimiento son altos.

Entre los servicios que generan recursos económicos a la hacienda municipal, se encuentran los de agua potable y alcantarillado, mercados, panteones y rastro; mientras que los servicios de limpia, calles, parques y jardines se prestan en forma gratuita. Esta situación hace necesario tomar en cuenta la cantidad de recursos financieros que requiere un ayuntamiento para proporcionar los servicios públicos y las formas más comunes de conseguirlos.

Por la tanto, conviene que las autoridades municipales fijen un precio o cuota a los servicios públicos, de manera que se utilicen adecuadamente, se eviten descuidos y se logre un mejor aprovechamiento de ellos por parte de la población.

Los servicios que representan una fuente de recursos para la hacienda pública generalmente son financiables por la vía fiscal, mediante el cobro de los derechos o productos previstos en la Ley de Ingresos Municipales, eso quiere decir que los usuarios tienen que pagar una cuota o tarifa a cambio de la prestación de un determinado servicio público. De manera que hay casos en que por el volumen de usuarios y recursos financieros que generan, se puede prestar un servicio público en forma autosuficiente, aunque también, en otros casos se tienen que complementar con ingresos propios de la hacienda pública y por financiamiento extraordinarios como son créditos y subsidios.

En el primer caso, cuando la cantidad de recursos necesarios para prestar un servicio es mayor a la capacidad financiera del municipio y, en consecuencia, el ayuntamiento se ve obligado a solicitar préstamos para cubrir esas necesidades. Por otra parte, el financiamiento por subsidios se observa cuando la capacidad financiera de un Ayuntamiento tiene que ser cubierta por el gobierno estatal o federal, garantizando así a la comunidad el funcionamiento regular de los servicios públicos.

La prestación de los servicios públicos es tarea directa de los gobiernos municipales, sabemos que su cobertura y calidad dejan mucho que desear. Además, que tienen como limitantes su capacidad financiera y administrativa.

Retomando lo que menciona García del Castillo⁸, los gobiernos locales deben innovar, que cada nivel de gobierno se preocupe por hacer mejor las cosas con eficiencia y eficacia, y esto se logra con un cuerpo de servidores públicos capacitados y con visión de servicio.

2.2 La gerencia pública municipal

Se ubica el origen de la gerencia pública en los setentas en los Estados Unidos de America como resultado de dos enfoques. El enfoque de la política pública, según Ramírez (2002) orientado a la economía, que había perdido el interés del análisis cuantitativo, así como por el diseño de las políticas, y que buscó una salida hacia el aspecto gerencial. Por el otro lado, las escuelas de administración pública recibieron fuerte influencia de las escuelas de administración y de negocios. Para Bozeman la gerencia pública tiene un enfoque más centrado en la estrategia, las relaciones interorganizacionales y sobre la intersección entre la gerencia y la política pública⁹.

Para Guerrero (2004) la nueva gerencia pública propone una renovada esencia empresarial dentro del gobierno, como cambio de la agotada naturaleza burocrática orientada hacia el cliente, la privatización, el mercado y la competencia.

De acuerdo con Cabrero (2000), la gerencia pública tiene su origen con el surgimiento de tres crisis que cuestionan fuertemente a la administración pública: la crisis de eficiencia, la crisis de eficacia y la crisis de legitimidad. "Surge como una herramienta para reconceptualizar la acción gubernamental, y generar nuevas alternativas ante la complejidad de los problemas. Se trata efectivamente de una orientación que acepta la privatización como alternativa viable..."¹⁰ El mismo autor propone que la gerencia pública

Debe ser vista como una herramienta en el desplazamiento de un Estado menos operador e interventor, hacia un Estado más regulador y coordinador, pero como una herramienta que permite modular el proceso, que se concentra más en buscar los equilibrios necesarios, en desarrollar las nuevas potencialidades, que en amputar o suprimir las anteriores¹¹.

Del escenario de crisis emerge como política de gobierno la modernización de la administración pública. Sin embargo, el uso y abuso del término creó una diversidad de acepciones, es decir, lo mismo se le ha utilizado para referirse al ajuste de procedimientos

administrativos y a la simplificación de los mismos, que a la reorientación de las funciones y fines del aparato estatal.

Modernización en función de la eficiencia. Esta concepción se erigió en el orden internacional, como el nivel fundamental o prioritario de la modernización, en gran medida por los problemas generados por la crisis fiscal y la consecuente disminución de recursos en el sector público.

Desde esta perspectiva se ubica, en el nivel operativo, la solución de cambio y modernización de la administración pública. Con base en ello las propuestas más comúnmente planteadas por los gobiernos fueron: el redimensionamiento del aparato público, es decir, la reducción, la racionalización de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros; y el diseño de nuevas estructuras administrativas¹².

Modernización en función de la eficacia. La modernización se considera desde esta perspectiva, como un proceso que surge de la crisis en el logro de los objetivos estatales. Se presiona a la administración pública para que se asuma como un aparato capaz de alcanzar los objetivos y metas propuestas en los planes, programas y proyectos estatales.

Modernización en función de la legitimidad. El objetivo de la modernización es el cambio de formas de interlocución Estado-sociedad, mecanismos diversos y no tradicionales que permitan la fluidez del diálogo, la comunicación, la concertación y sobre todo la participación y voluntad de la ciudadanía. Una participación no sólo al nivel de demanda, sino también en la gestión y seguimiento de las políticas y proyectos que se ejecuten.

Las soluciones propuestas son de carácter político administrativo e implican una mayor democratización¹³ para restituir los equilibrios que demanda la sociedad.

2.3. La reforma del Estado y el municipio

Retomando la propuesta de Cabrero de la gerencia pública como “un método para la toma de decisiones públicas en condiciones que se caracterizan por la restricción de recursos y por la alta complejidad”, en el caso de Oaxaca es necesaria una reforma a profundidad, como se planteó en el Primer Congreso Nacional sobre la Reforma del Estado y el Nuevo Federalismo (2007), trabajar en una reingeniería jurídica y en una evaluación estratégica en las áreas de gobernabilidad y marcos legales, finanzas municipales, evaluación estratégica, administración municipal, planeación urbana, seguridad pública y medio ambiente, desarrollo económico local y tecnología.

En primer lugar, debemos reconocer las funciones que realiza la administración pública. Así tenemos, las funciones sustantivas, aquellas que corresponde al campo en que se desarrolla la acción de un ente. Estas funciones son descritas como primordiales o vitales, porque dan origen a la razón de ser de la organización. “En general, las funciones que los órganos administrativos cumplen principalmente, y sin las cuales no tendrían razón de existir, son las llamadas sustantivas o principales”¹⁴.

Como funciones sustantivas podemos mencionar a las que tienen relación con la justicia, como la procuración de la justicia; en relación al desarrollo económico, en relación al desarrollo social, propiamente dicho, en relación a la planeación del desarrollo.

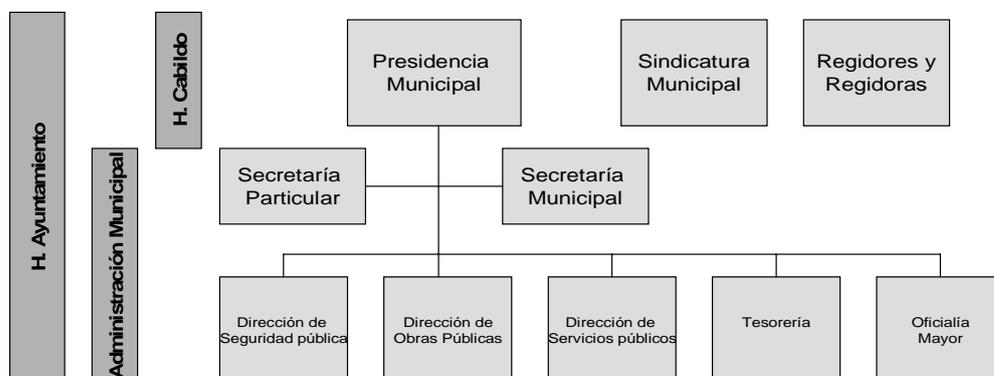
Otras funciones de la administración, son las que se distinguen de las que permiten a los órganos cumplir con sus acciones sustantivas, y que constituyen las actividades denominadas de apoyo técnico o administrativo y que agrupan funciones de programación, presupuestación, información, control, administración de recursos humanos y materiales. Estas funciones son denominadas funciones adjetivas, son funciones auxiliares que deben ser ejecutadas y que sirven de apoyo y suplemento tradicionalmente de las funciones básicas de la organización,

En segundo lugar, debemos reconocer que se requiere para lograr el cambio, para eso debemos reconocer la situación en que se encuentra la gestión pública municipal.

En los municipios del Estado de Oaxaca, el gobierno local se denomina Honorable Ayuntamiento, integrado por el Cabildo y la administración municipal, ver el siguiente gráfico.

Gráfico 1

H. Ayuntamiento Organigrama funcional



Fuente: Elaboración propia

Quintana (1995) define al Ayuntamiento como “el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada estado”. Este cuerpo de funcionarios, como órgano colegiado de gobierno funciona en forma de Cabildo, el Cabildo es la reunión de los integrantes del Ayuntamiento para el ejercicio de sus responsabilidades. El presidente municipal forma parte del Ayuntamiento y en teoría es el funcionario encargado de cumplir y ejecutar las resoluciones de Cabildo, así como de llevar a cabo la administración del municipio.

Se justifica lo anterior en el artículo 116 del capítulo octavo, título primero de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial en enero de 2003, que señala lo siguiente

Artículo 116.- en cada municipio para el despacho de los asuntos de carácter administrativo y para auxiliar en sus funciones al presidente municipal de acuerdo a sus posibilidades económicas y sus necesidades, el ayuntamiento contará por lo menos con las siguientes dependencias; I.- La secretaría del ayuntamiento; y II.- La tesorería municipal.

Cuando las posibilidades económicas de un municipio no permitan el funcionamiento de dependencias administrativas a excepción de las señaladas anteriormente, los integrantes del ayuntamiento realizarán las actividades relativas al ramo que les corresponda coordinar.

El presidente municipal, previo acuerdo del cabildo, podrá crear dependencias que le estén subordinadas directamente, así como fusionar, modificar o suprimir las existentes de acuerdo con las necesidades y capacidad financiera (H. Congreso del Estado, 2003).

El INAFED (2007) dispone la composición del gobierno municipal en dos regímenes; el régimen político, integrado por las autoridades electas, tal como el presidente municipal, síndicos y regidores. Que es el órgano colegiado de gobierno y le corresponde la función reglamentaria. El régimen administrativo, integrado por los funcionarios (Secretario del Ayuntamiento, Tesorero, Directores, Oficial Mayor, Comandante de la Policía, etc.) quienes son nombrados por el Ayuntamiento y son responsables de hacer operativos los acuerdos y decisiones del

Ayuntamiento, y los empleados, quienes ejecutan las órdenes de las autoridades y funcionarios.

2.3.1 Facultades del ayuntamiento

Entre las facultades y atribuciones del Ayuntamiento oaxaqueño tenemos las siguientes:

- Aprobar y reformar, de acuerdo con las leyes que en materia municipal expida la Legislatura del Estado, las ordenanzas, bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimiento, funciones y servicios públicos de su competencia, y aseguren la participación ciudadana y vecinal;
- Proponer ante la Legislatura Local, iniciativas de leyes o decretos en materia municipal;
- Organizar el territorio municipal para efectos administrativos;
- Someter oportunamente a revisión y aprobación del Congreso Local, el proyecto de Ley de Ingresos Municipales que deberá regir durante el año fiscal siguiente, mismo que contendrá las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras;
- Realizar las funciones que importen el ejercicio de los servicios públicos municipales;
- Dotar al municipio de los servicios públicos que determine la ley;
- Crear los organismos municipales descentralizados que se formen para una más eficaz prestación y operación de los servicios públicos de su competencia;
- Celebrar convenios de coordinación o asociación con otros ayuntamientos de la entidad o con el Estado, para que con sujeción a la ley, se brinde un mejor ejercicio de sus funciones o una más eficaz prestación de los servicios públicos municipales. Cuando el convenio se celebre con municipios de otras Entidades Federativas, se deberá contar con la aprobación de las Legislaturas respectivas;
- Entre otras.

2.3.2 Facultades del presidente municipal

Como responsable de ejecutar las decisiones y los acuerdos del propio ayuntamiento, tiene las facultades siguientes:

- Cumplir y hacer cumplir en el municipio la presente Ley; las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones de orden municipal, estatal y federal y conducir las relaciones del ayuntamiento con los Poderes del Estado, y con los otros ayuntamientos de la entidad;
- Convocar, presidir y dirigir con voz y voto de calidad las sesiones del ayuntamiento y ejecutar los acuerdos y decisiones del mismo;
- Promulgar y publicar los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones administrativas del ayuntamiento que deberán regir en el municipio y disponer la aplicación de las sanciones que correspondan;
- Informar a la población en representación del Ayuntamiento, en sesión pública y solemne que debe celebrarse dentro de los primeros quince días del mes de diciembre de cada año, sobre el estado financiero de la Hacienda Pública Municipal, el avance de los programas, las obras en proceso y concluidas, y en general del estado que guarda la administración municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio;
- Vigilar la recaudación en todos los ramos de la administración municipal, en rigor a lo dispuesto en la Ley de Ingresos, inspeccionar los fondos de la hacienda pública municipal, supervisar que la inversión de los recursos municipales se hagan con estricto apego al presupuesto de egresos y a las leyes correspondientes, y en su caso autorizar los estados financieros del municipio;
- Proponer al ayuntamiento las comisiones en las que deben integrarse el síndico o síndicos y regidores municipales y presidir él mismo las que se le asignen;
- Proponer a consideración del ayuntamiento mediante terna para su aprobación los nombramientos del secretario, tesorero, contralor y demás funcionarios de primer nivel municipales, sin perjuicio de las propuestas que hagan los Concejales;
- Entre otras. (Ley Municipal Para el Estado de Oaxaca, artículo 48).

2.3.3 Facultades del síndico

El segundo miembro en importancia del ayuntamiento es el síndico quien es representante jurídico, en ocasiones, realiza funciones de auxiliar del ministerio público. Entre las principales facultades y atribuciones destacan las siguientes:

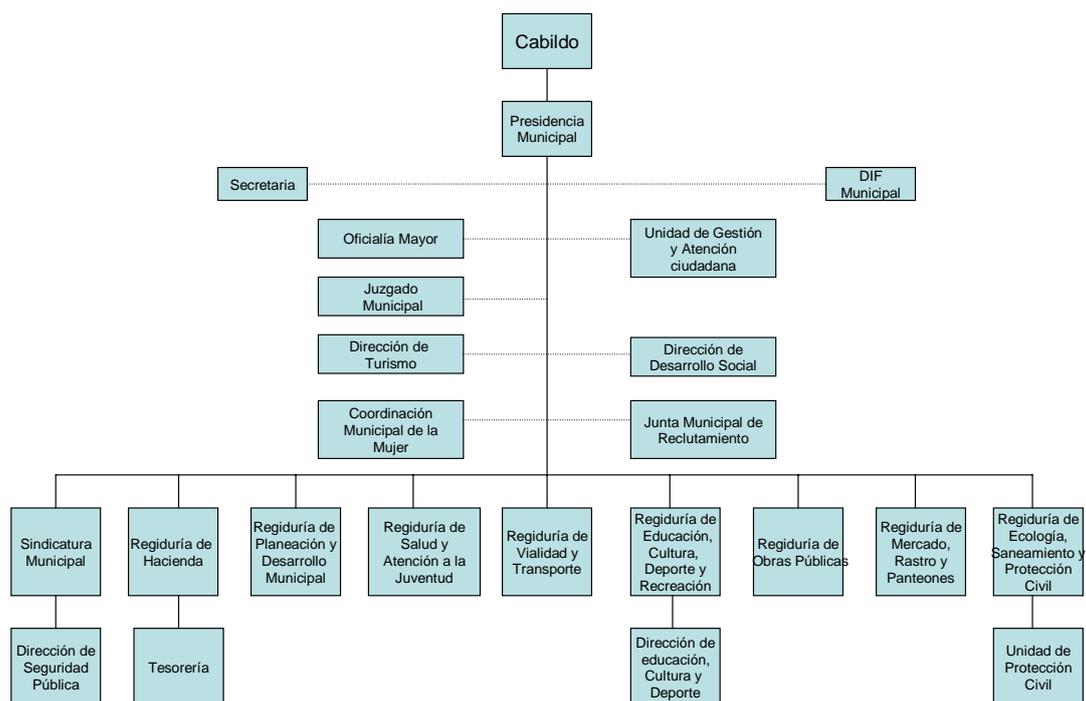
- Procurar, defender y promover los intereses municipales, representar jurídicamente al municipio en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;
- Vigilar la aplicación estricta del presupuesto de egresos, revisar y firmar los cortes de caja o estados financieros de la tesorería municipal;
- Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Legislatura Local, las cuentas de la tesorería municipal;
- Practicar a falta de Agente del Ministerio Público, las primeras diligencias de averiguación previa, remitiéndolas al Ministerio Público del Distrito Judicial que le corresponda;
- Asistir con derecho de voz y voto a las sesiones del ayuntamiento;
- Formar parte de la Comisión de Hacienda Pública Municipal, y aquellas otras que le hayan sido asignadas;
- Proponer la formulación, expedición, modificaciones o reformas a los Reglamentos Municipales y demás disposiciones administrativas;
- Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, promoviendo la inclusión de los que se hayan omitido, y haciendo que se inscriban en el libro especial con la expresión real de sus valores y las características de identificación, así como el destino de los mismos;
- Entre otras. (LMPEO, artículo 51).

2.3.4 Facultades de los regidores

Forman parte del ayuntamiento y son titulares responsables de las comisiones creadas para atender las distintas ramas de la actividad pública. Las facultades que tienen los regidores son las siguientes:

- Asistir con derecho de voz y voto a las sesiones del ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos.
- Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta Ley.
- Desempeñar las comisiones que le encomiende el ayuntamiento e informar con la periodicidad que le señale sobre las gestiones realizadas.
- Proponer al ayuntamiento alternativas de solución para la debida atención de los diferentes ramos de la administración municipal.
- Proponer la formulación, expedición, modificación o reformas a los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.
- Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule el ayuntamiento.
- Participar en las ceremonias cívicas que lleve a cabo el ayuntamiento.
- Estar informado de la cuenta pública y patrimonio municipal, así como de la situación en general del ayuntamiento.
- Procurar en forma colegiada la defensa del patrimonio municipal, en caso de omisión por parte del Presidente o Síndico Municipal. (LMPEO, artículo 53)

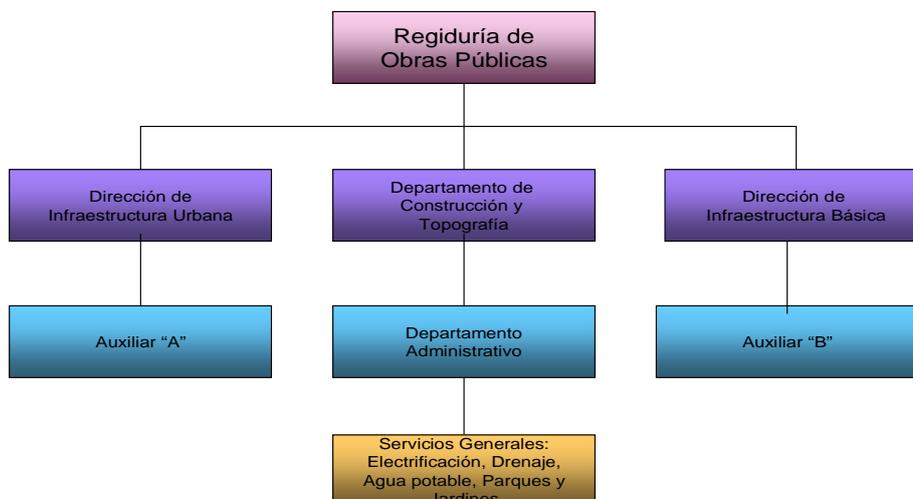
Organigrama funcional de acuerdo a Toledo (2008), ver gráfico 2.
Gráfico 2



Fuente: Tomado de Toledo (2008)

El gráfico 2 nos muestra una estructura en la cual los regidores realizan una doble función, una actividad política y una administrativa, que como ya vimos, les corresponde como miembros de las distintas comisiones, no como miembros de la administración pública.

Gráfico 3



Fuente: Estructura orgánica de la regiduría de obras públicas, consultado el 08/14/2009 en www.cdixtepec.com.mx

El gráfico 3 nos permite visualizar la relación jerárquica de subordinación hacia la regiduría de obras de los diversos departamentos con funciones relacionadas con las obras públicas, de lo que se creería integran una coordinación de obras pública.

De lo anterior, es necesario hacer una distinción y separación de entre los servidores públicos, aquellos que son autoridades y aquellos que son funcionarios y evitar el doble papel de los primeros, que impide el pleno ejercicio de las funciones de la administración pública.

Autoridades. Son las personas responsables política y administrativamente ante la comunidad, por haber sido elegidos mediante el voto directo y secreto.

Funcionarios. Son las personas que ocupan los mandos superiores y medios de la administración. Su principal función es la de instrumentar, operar y hacer que se cumplan las decisiones tomadas por el presidente o la presidenta municipal o el cabildo.

2.4 Necesidad de formación de gerentes públicos municipales

Un buen gobierno lo caracteriza:

1. el buen gobierno se plantea estratégicamente el municipio del futuro.
2. un buen gobierno opera como factor de consolidación democrática.
3. su gestión logra impactos positivos en la vida de los ciudadanos y en el espacio gobernado.
4. instrumenta una reorganización interna e incorpora nuevas áreas.
5. maneja con transparencia y eficacia sus recursos de todo tipo.
6. un buen gobierno es honesto y eficiente ¹⁵.

Para lograr estas características se plantea que las dependencias de las administraciones públicas municipales cuenten con un ordenamiento jurídico administrativo que les permita contar con servidores públicos profesionales con las siguientes capacidades: capacidades gerenciales: estos consisten en los conocimientos, habilidades o actitudes, que de manera general y por el nivel de responsabilidad, deberán tener los servidores públicos para el desempeño de sus funciones; visión de servicio público: consiste en los valores éticos que poseen y deben practicar los servidores públicos; técnicas transversales: reside en los conocimientos y habilidades útiles para la generalidad de los puestos en aspectos o materias

tales como nociones generales de la administración pública, informática, idiomas u otras; y técnicas específicas: que no son otra cosa que conocimientos y habilidades de carácter técnico-especializado, necesarios para el desempeño de un puesto.

Aunado al marco normativo, la implementación de un sistema de gestión de recursos humanos que organice y dirija al personal de la organización, constituyendo una cadena de pautas de gestión y administración. Que contemple subsistemas como el de planeación del recurso humano, de ingreso, de capacitación y desarrollo, de evaluación del desempeño y de retiro.

Estableciendo un modelo de profesionalización del servidor público denominado servicio civil de carrera que garantice la estabilidad y seguridad en el empleo, suscitando mayor responsabilidad y rendimiento¹⁶.

3. Conclusiones

A manera de conclusión, los servicios públicos municipales requieren de consideraciones normativas, administrativas, técnicas y financieras, sin perder de vista el entorno económico, social, cultural y político que prevalece en cada uno de los municipios de la entidad y del país. Debemos incluir la participación de los ciudadanos en la conservación y mantenimiento de los servicios públicos y en la toma de decisiones que afectan la vida de los mismos.

Por otra lado, debemos considerar la posibilidad de prohibir la participación de las autoridades en el ejercicio de las funciones administrativas que son de competencia exclusiva del presidente municipal y por tanto de la administración pública, en referencia a los regidores. Pues para la prestación de los servicios públicos se requiere especialización, entre más compleja sea la organización mayor especialización. Los funcionarios públicos deberán contar con las capacidades requeridas para la buena conducción de la administración pública municipal.

Notas

¹ Marco jurídico para los municipios del estado de Oaxaca, México.

² Localidades por tamaño: menores de mil habitantes 9,975; de mil a 15 mil habitantes, 522 localidades; con más de 15 mil, 14 localidades. Vivienda: con agua potable en su interior, el 23% con agua, drenaje y energía eléctrica, el 35%. Datos tomados del documento "Estudios económicos y sociopolíticos" elaborado por Banamex en el año 2002.

³ Serra rojas, Andrés (1977). Derecho administrativo. México. Editorial porrúa, p.102.

⁴ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2004): De la presidencia municipal. p.21.

⁵ De los 570 municipios que integran la entidad federativa, 418 están bajo el régimen de usos y costumbres y 152 en el de partidos políticos.

⁶ Instituto Nacional de Administración Pública (1983). Guía técnica número 9. La administración de los servicios públicos municipales. p.12.

⁷ La Constitución local lo contempla en el tercer párrafo, fracción III del artículo 113.

⁸ García del Castillo, Rodolfo. La política de servicios municipales en México: casos y tendencias recientes. Módulo IV. Diplomado en gobierno y gestión municipal. INAFED.

⁹ Bozeman, Barry (1993). Public Management. The state of the art, Jossey-bass, California. p.13.

¹⁰ Cabrero Mendoza, Enrique (2000): gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso. CIDE-Porrúa. p.21.

¹¹ Ibidem.

¹² Enríquez rubio, Ernesto (2002). Administración de recursos materiales en el sector público. México. INAP-SECODAM, p. 38..

¹³ La connotación del término democratización no es en el sentido de la participación política vía elecciones, sino, en las formas colectivas locales de expresión directa de la sociedad civil.

¹⁴ Quiroga, Gustavo (1988): Organización y métodos en la administración pública. México Editorial Trillas. p. 34

¹⁵ INAFED (2006) Características de un buen gobierno. 10 lecciones prácticas para las autoridades municipales electas. México. SEGOB. p.7.

¹⁶ Reglamento del servicio civil de carrera municipal. Ayuntamiento de Torreón, Coahuila 2003-2005.

Bibliografía

HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN (2001): *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA (2008): *Ley Municipal Para el Estado de Oaxaca*.

SERRA ROJAS, Andrés (1977): *Derecho administrativo*. México: Editorial Porrúa

INAFED (2004): *De la presidencia municipal*. México. SEGOB.

_____ (2007): *Introducción a la administración pública y el gobierno municipal*. México. SEGOB.

_____ (2006): *Características de un buen gobierno. 10 lecciones prácticas para las autoridades municipales electas*. México. SEGOB.

INAP (1983). *Guía técnica número 9. La administración de los servicios públicos municipales*.

BOZEMAN, Barry (1993): *Public Management. The state of the art*, Jossey-bass, California,

GUERRERO, Omar (2004): *La nueva gerencia pública*. México: Fontamara.

CABRERO MENDOZA, Enríque (2000): *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. México. CIDE-Porrúa.

ENRÍQUEZ RUBIO, Ernesto (2002): *Administración de recursos materiales en el sector público*. México, INAP-SECODAM.

COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO (2007): *La reforma de estado y el nuevo federalismo*. 1er. Congreso Nacional. México. CEREO.

QUIROGA, Gustavo (1988): *Organización y métodos en la administración pública*. México. Editorial Trillas.

QUINTANA, Carlos (1995): *Derecho municipal*. México. Porrúa.

TOLEDO TOLEDO, Dalia (2008): *La calidad en los servicios públicos como una estrategia para legitimar a los gobiernos locales: el caso de la tesorería municipal de Ciudad Ixtepec* (tesis de licenciatura, Universidad del Istmo).